Deutscher Bundestag **Drucksache 16/5967**

16. Wahlperiode 04. 07. 2007

Antrag

der Abgeordneten Winfried Hermann, Peter Hettlich, Dr. Anton Hofreiter, Bärbel Höhn, Cornelia Behm, Ulrike Höfken, Sylvia Kotting-Uhl, Undine Kurth (Quedlinburg), Dr. Reinhard Loske, Nicole Maisch, Christine Scheel, Josef Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Klimaschutzmaßnahmen im Luftverkehr ergreifen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Deutsche Bundestag begrüßt den Vorschlag der EU-Kommission, den Flugverkehr in das Europäische Emissionshandelssystem (ETS) einzubeziehen.

Angesichts der erheblichen ökologischen Belastung durch den Flugverkehr ist politisches Handeln dringend geboten. Die aktuellen Berichte des UN-Weltklimarates (IPCC) haben diese Dringlichkeit bestätigt und betont, dass die Treibhausgasemissionen weltweit ab 2015 sinken und bis 2050 um 50 bis 85 Prozent (gegenüber 2000) reduziert werden müssen. Nur so lässt sich der unausweichliche Klimawandel auf ein gerade noch beherrschbares Niveau begrenzen – die globale Durchschnittstemperatur darf dafür um max. 2 Grad gegenüber vorindustriellem Niveau steigen. Für die Einleitung einer konsequenten Klimaschutzpolitik sind die kommenden 10 bis 15 Jahre entscheidend.

Die Europäische Kommission hat im Dezember 2006 einen Richtlinienvorschlag zur Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel vorgelegt. Der Verhandlungs- und Gesetzgebungsprozess darf aber nicht viel Zeit in Anspruch nehmen, wenn es gelingen soll, mit einer wirksamen Politik zur Begrenzung der Klimafolgen des Luftverkehrs rechtzeitig zu beginnen. In den kommenden Monaten wird es darum gehen, die Richtlinie im Sinne eines wirksamen Klimaschutzes auszugestalten. Auch bei den Verhandlungen zum Kyoto-Folgeabkommen sind alle Anstrengungen zu unternehmen, damit der internationale Flugverkehr in das globale Klimaschutzregime nach 2012 einbezogen wird. Auf nationaler Ebene muss die Bundesregierung ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Bekämpfung aller Auswirkungen des Luftverkehrs auf das Klima auf den Weg bringen. Hierzu gehört eine Neugestaltung der steuerlichen Behandlung und ordnungspolitischen Vorgaben, damit Anreize für Anschaffung und Betrieb ökoeffizienter Fluggeräte geschaffen werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

sich bei den Verhandlungen zum Richtlinien-Vorschlag der Europäischen Kommission dafür einzusetzen, dass:

1. alle klimaschädigenden Emissionen einbezogen und die Nicht-CO_2-Emissionen durch einen Klima-Multiplikator von 2 bis 3, bezogen auf die CO_2-Emissionen, berücksichtigt werden;

2. strenge Emissionsgrenzwerte oder andere ordnungspolitische Instrumente für die Reduktion der Stickoxid-Emissionen eingeführt werden, sofern ein nur CO_2-bezogenes Handelssystem realisiert wird;
3. alle Flüge, auch jene von EU-Flughäfen in Nicht-EU-Länder startende und aus nicht EU-Ländern in Europa landende Flüge, von Anfang an einbezogen werden;
4. die Emissionszertifikate spätestens ab 2013 vollständig versteigert werden;
5. die Nutzung der flexiblen Instrumente (CDM, JI) durch den Luftverkehr solange ausgeschlossen wird, bis im Rahmen der UN-Verhandlungen Nachbesserungen an den Instrumenten mit dem Ziel vorgenommen werden, die ökologische Integrität der Projekte sicherzustellen;
6. ambitionierte Reduktionsverpflichtungen festgeschrieben werden, die zunächst zur Stabilisierung der Emissionen auf dem Niveau von 2004 bis 2006, aber zukünftig zu deutlichen Reduktionen führen;
7. die Vorschläge und der Zeitplan für die Regelungen zu den anderen Treibhausgasen, die Ausgestaltung der Zuteilungsregeln sowie zu Art und Umfang der Auktionierung so rasch wie möglich vorgelegt werden;
8. die EU-Mitgliedstaaten eine gemeinsame Position zu dem Richtlinienvorschlag im Rahmen der ICAO-Vollversammlung im Herbst 2007 vertreten.

Darüber hinaus erwartet der Deutsche Bundestag, dass die Bundesregierung ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Bekämpfung aller Auswirkungen des Luftverkehrs auf das Klima auf den Weg bringt, mit folgenden Elementen:

9. Einführung einer Kerosinsteuer, möglichst im Verbund mit anderen großen Nachbarstaaten (v. a. mit großen Drehkreuzen), langfristig sollte es eine EU-weite Kerosinsteuer auf Basis der Energiesteuer-Richtlinie geben;
10. Einführung europaweit einheitlicher und nach Stickoxid-Emissionen differenzierter Start- und Landeentgelte;
11. Nutzung aller operativen Möglichkeiten (Flugrouten sowie An- und Abflugverfahren), um CO_2-Emissionen zu reduzieren; rasche Umsetzung der Vorgaben aus dem Single European Sky (SES);
12. Abschaffung der Mehrwertsteuerbefreiung für grenzüberschreitende Flüge;
13. Verhandlungen mit den Ländern über die Subventionierung der Regionalflughäfen mit dem Ziel, diese zu beenden;
14. die bundesweite Regulierung und Planung der Luftverkehrsinfrastruktur (Masterplan nachhaltiger Flugverkehr);
15. Verbesserung des intermodalen Mobilitätsangebots und Vermeidung des Kurzstreckeninlandsverkehrs;
16. Ausschöpfen aller Potenziale für Forschung und Entwicklung von ökoeffizienten (emissionsarmen, leisen) Flugzeugen;
17. Intensivierung der Forschung zur Klimawirksamkeit der anderen Treibhausgasemissionen in höheren Schichten der Atmosphäre.

Berlin, den 4. Juli 2007

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

Der Flugverkehr spielt beim Klimaschutz eine wichtige Rolle, denn kein anderer Verkehrsträger wächst so schnell und so stark. Bei jährlichen Wachstumsraten von durchschnittlich 5 Prozent geht der UN-Weltklimarat (IPCC) von einer Verdopplung der CO_2-Emissionen bis 2015 und einer Verdreifachung bis 2030 im Vergleich zu 1990 aus. Die auf den internationalen Flugverkehr zurückgehenden Treibhausgasemissionen der EU sind zwischen 1990 und 2004 um 87 Prozent gewachsen. Das Umweltbundesamt erwartet für den Flugverkehr eine Zunahme der Treibhausgasemissionen in Europa bis 2012 um 150 Prozent gegenüber 1990. Die EU ist verantwortlich für ungefähr 50 Prozent aller CO_2-Emissionen der Industrieländer aus der internationalen Luftfahrt.

Aufgrund der unterschiedlichen Wirkungen der Emissionen in verschiedenen Höhen und Regionen und der komplexen atmosphären-chemischen und -physikalischen Prozesse ist die globale Klimawirksamkeit derzeit noch nicht exakt bezifferbar (IPCC 1999, WBGU 2002, Sausen et al. 2005). Im Unterschied zum Straßenverkehr ist für die Klimawirksamkeit der Emissionen aus dem Flugverkehr jedoch nicht nur die Emission von CO_2 und Wasserdampf entscheidend, sondern auch die Wirkungen von NO_X auf die Bildung von Ozon (O_3) und Methan (CH_4) in Reiseflughöhe sowie Aerosole und Wasserdampf. Das IPCC unterscheidet deshalb in ihrer Klimawirkung unterschiedliche Emissionen aus Flugzeugtriebwerken: direkte strahlungsaktive Substanzen (Kohlendioxid und Wasserdampf), chemische Substanzen, die strahlungsaktive Substanzen bilden oder abbauen, und Emissionen, die zur Aerosolbildung beitragen und die natürliche Wolkenbildung verändern (Wasserdampf, Ruß).

Der IPCC-Studie von 1999 zufolge ist die unmittelbare Strahlungswirkung des Luftverkehrs um zwei- bis viermal (rechnerischer Wert: 2,7) stärker als die alleinige Wirkung des CO_2-Ausstoßes. Neueren Studien zufolge variiert dieser Wert zwischen 2 und 5 (Tyndall 2005, Sausen et al. 2005). Aktuelle Forschungsergebnisse im Auftrag der EU-Kommission deuten darauf hin, dass der Luftverkehr heute aufgrund des Luftverkehrswachstums, vor allem aber wegen der von Flugzeugen gebildeten Zirruswolken, bis zu 9 Prozent der gesamten anthropogenen Klimawirkung ausmachen kann. Obgleich sich alle wissenschaftlichen Anzeichen zur weit höheren Klimawirksamkeit der Emissionen aus dem Luftverkehr verdichten, führt das Fehlen von quantifizierbaren Daten über bestimmte Phänomene (etwa die Wirkung der Zirruswolken) und damit das Fehlen der letzten wissenschaftlichen Klarheit bei einigen Wissenschaftlern und Experten dazu, das Problem zu verharmlosen. Insofern kommt der Versuch, die Klimawirksamkeit des Flugverkehrs ausschließlich auf CO_2-Anteile zu reduzieren, einer Irreführung der Öffentlichkeit gleich.

Die EU-Kommission betont explizit „das Risiko, dass der wachsende Anteil der Gemeinschaft an diesen Emissionen bis 2012 mehr als ein Viertel der Umweltvorteile der Reduktionen, die die Gemeinschaft gemäß Kyoto-Protokoll erzielen muss, wieder zunichte macht“ (EU KOM(2006)818, Tyndall 2005).

Trotz der hohen Klimawirksamkeit wird der Flugverkehr sogar noch steuerlich privilegiert. Dies führt zu auch ökonomisch problematischen Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern. Ein zentraler Punkt hierbei ist, dass der gewerbliche Luftverkehr in Deutschland im Gegensatz zu Eisenbahnen und Bussen weder der Mineralölsteuer (Kerosinsteuer), der Ökosteuer noch der Mehrwertsteuer (bei Auslandsflügen) unterliegt. Laut Subventionsbericht der Bundesregierung entgehen dem Bundeshaushalt durch die Steuerfreiheit für Kerosin allein bei inländischen Flügen rund 400 Mio. Euro Einnahmen pro Jahr. Eine Aufhebung der Mehrwertsteuerbefreiung für Auslandsflüge würde laut Subventionsbericht sogar 500 Mio. Euro Mehreinnahmen für den Staatshaushalt bringen.

Der internationale Luftverkehr unterliegt bisher keinen Klimaschutzverpflichtungen, im Kyoto-Protokoll und im Europäischen Emissionshandelssystem (ETS) ist der internationale Luft- wie auch der Schiffsverkehr bisher ausgenommen. Gleichwohl wurde die Internationale Zivilluftfahrtkommission (ICAO), die als UN-Sonderorganisation über 185 Mitgliedstaaten repräsentiert, mit Artikel 2.2 des Kyoto-Protokolls aufgefordert, Maßnahmen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen des internationalen Luftverkehrs zu entwickeln. Der ICAO-Ausschuss für Umweltschutz (CAEP) hat in seiner 6. Sitzung im Jahr 2004 entschieden, kein Emissionshandelssystem zur Reduktion der Emissionen aus dem Luftverkehr unter der Regie der ICAO einzurichten. In einer Entschließung (Nr. 35-5) hat die ICAO-Vollversammlung 2004 kein eigenes Rechtsinstrument vorgeschlagen, sondern lediglich einen offenen Emissionshandel befürwortet. Eine Arbeitsgruppe der ICAO entwickelt seitdem Richtlinien für die Einbindung in den Emissionshandel. Bis zur ICAO-Hauptversammlung im Herbst 2007 besteht ein Moratorium, dem zufolge bis dahin keine unilateralen Maßnahmen ergriffen werden dürfen.

Die EU KOM muss aufgrund des 6. Umweltaktionsprogramms der Gemeinschaft dafür sorgen, dass Maßnahmen zur Reduktion der klimaschädlichen Emissionen aus dem Luftverkehr ergriffen werden, wenn die ICAO bis zum Jahr 2002 keine äquivalenten Maßnahmen beschließt. Nachdem die Europäische Kommission 2001 mit dem Versuch scheiterte, einen Richtlinienvorschlag für emissionsdifferenzierte Emissionsabgaben vorzulegen, hat der Rat in mehreren Schlussfolgerungen die Europäische Kommission zur Vorlage eines Rechtsaktes bis Ende 2006 aufgefordert.

Am 20. Dezember 2006 hat die EU-Kommission einen Richtlinienvorschlag zur Einbeziehung des Luftverkehrs in den europäischen Emissionshandel für Kohlendioxid vorgelegt (KOM(2006)818 endgültig). Mit diesem Vorschlag soll die EU-Emissionshandels-Richtlinie geändert werden. Der Flugverkehr soll in das bestehende Emissionshandelssystem eingebunden werden. Das Emissionshandelsystem der EU (EU-ETS) soll ab 2011 alle Flüge innerhalb der EU durch den Emissionshandel und ab 2012 auch die Flüge zwischen EU-Staaten und Nicht-EU-Staaten erfassen. Wenn Fluglinien mehr Emissionen verursachen, als ihnen Zertifikate zugestanden werden, müssen sie Emissionszertifikate hinzukaufen. Ausgenommen werden sollen Flüge mit Staatsluftfahrzeugen, Flüge nach Sichtflugregeln, Rundflüge, Flüge zum Testen von Navigationsgeräten und Übungsflüge, Rettungsflüge sowie Flüge mit Luftfahrzeugen mit einem maximalen Startgewicht von weniger als 5 700 kg. Zuständig für die Einhaltung der Vorschriften sind die Flugzeugbetreiber. Zur Reduktion des Verwaltungsaufwandes soll jeder Betreiber (auch Betreiber aus Drittländern) von nur einem Mitgliedstaat verwaltet werden.

Der Vorschlag berücksichtigt nur die Kohlendioxidemissionen, nicht aber die sonstigen klimaschädlichen Wirkungen der Abgase des Luftverkehrs. Allerdings hat die EU-Kommission angekündigt, zumindest für die Stickoxide aus der Luftfahrt vor Ende 2008 Regelungsvorschläge zur Reduzierung zu erarbeiten. Anders als beim bisherigen Emissionshandel soll die Zuteilung der Zertifikate EU-weit harmonisiert werden. Die Gesamtzahl der dem Luftverkehrssektor zuzuteilenden Zertifikate soll auf Basis der durchschnittlichen Luftverkehrsemissionen im Zeitraum 2004 bis 2006 (so genannte historische Luftverkehrsemissionen) festgesetzt werden. Dieser Level liegt EU-weit jedoch um 90 Prozent oberhalb des Emissionsniveaus von 1990, dem Basisjahr des Kyoto-Protokolls. Während die EU-15 gegenüber 1990 ihre Emissionen insgesamt um 8 Prozent senken muss, ist die Vorgabe für den Luftverkehr eine deutliche Vorzugsbehandlung gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen.

Der überwiegende Anteil der Emissionszertifikate soll kostenlos an die Fluggesellschaften verteilt werden. Für das Jahr 2011 soll sich der Anteil an zu ver-

steigernden Zertifikaten am Durchschnitt der Versteigerungsanteile aller Nationalen Allokationspläne für die Periode 2008 bis 2012 orientieren. Diese können maximal 10 Prozent betragen, werden im Durchschnitt aber deutlich darunter liegen. Derzeit liegt dieser Satz bei etwa 3 Prozent. Noch im Entwurf der Generaldirektion Umwelt aus dem November 2006 war eine abgestufte Auktionierung mit zuerst 10 Prozent, dann 20 und 40 Prozent in den Folgehandelsperioden vorgesehen. Im Zusammenhang mit der Überprüfung des Emissionshandelssystems insgesamt soll das Zuteilungsverfahren spezifiziert werden. Die Details für die Zuteilung der Zertifikate (Konzept und Zeitplan) sollen in einer gesonderten Verordnung festgelegt werden. Das Aufkommen aus dem Emissionshandel im Flugverkehr soll für Klimaschutzmaßnahmen und Anpassungsmaßnahmen verwendet werden. Nach Berechnungen der EU-Kommission werden die Ticketpreise für Hin- und Rückflugtickets innerhalb der EU um 1,80 bis 9 Euro und bei Langstreckenflügen um ca. 40 Euro steigen. Es wird davon ausgegangen, dass die Airlines die Kosten vollständig an die Passagiere weitergeben. Eine von der Luftverkehrswirtschaft selbst in Auftrag gegebene Studie beziffert die in 2011 bis 2012 überwälzten Kosten auf 75 Prozent (IATA 2006).

Der Vorschlag der EU-Kommission zur Einbeziehung des Luftverkehrs in den europäischen Emissionshandel für Kohlendioxid ist ein wichtiger klimapolitischer Schritt und ein deutliches Signal an die Luftverkehrswirtschaft und an ihre Kunden über ihre Verantwortung für den globalen Klimaschutz. Angesichts starker Wachstumsraten beim Luftverkehr sind die Klimaschutzziele der EU nur zu erfüllen, wenn auch der Luftverkehr einen ernsthaften Beitrag zum Klimaschutz leistet. Unbedingt zu begrüßen ist es, dass das Aufkommen aus dem Emissionshandel im Flugverkehr für Klimaschutzmaßnahmen und Anpassungsmaßnahmen verwendet werden soll. Somit kann der Emissionshandel im Luftverkehr regelmäßig Mittel generieren und so auch langfristig verlässliche Einnahmen für Anpassungsmaßnahmen und Ausgleichszahlungen an die Hauptbetroffenen sichern. Mit Blick auf die einzubeziehenden Drittstaaten soll das System so ausgestaltet werden, dass es für den späteren Einbezug anderer Länder oder für vergleichbare Regelungen anschlussfähig ist. Es bleibt das Ziel, ein weltweites Emissionshandelssystem so rasch wie möglich einzuführen. Auf diese Weise sind die wirksamsten Reduktionen von Treibhausgasen zu erzielen und so könnten gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleistet und Marktverzerrungen vermieden werden.

Der Vorschlag der EU-Kommission zur Einbeziehung des Luftverkehrs in den europäischen Emissionshandel stellt jedoch nur ein Instrument zur Einbeziehung des Luftverkehrs in den Klimaschutz dar. Flankierende Instrumente, die zur Gleichbehandlung aller Verkehrsträger beitragen, fehlen bisher. Weitere Schritte wie eine einheitliche Differenzierung von Start- und Landeentgelten nach NO_X-Emissionen müssen folgen. Langfristig müssen auch im Flugverkehr klimaneutrale Treibstoffe und Antriebssysteme entwickelt werden.

Die EU bleibt derzeit hinter ihren Reduktionsverpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll zurück. Die 15 alten EU-Mitgliedstaaten müssen bis 2012 acht Prozent der Treibhausgase (Basisjahr 1990) reduzieren. Davon sind momentan gerade mal 0,6 Prozent geschafft. Die EU kann ihre Klimaschutzziele nur erfüllen, wenn auch dem Luftverkehr klare Reduktionsverpflichtungen auferlegt werden. Unabhängig von der wirtschafts- und verkehrspolitischen Bedeutung der Luftverkehrswirtschaft kann ein Wachstum des Luftverkehrssektors und somit der Treibhausgase nicht tatenlos hingenommen werden. Wir begrüßen überdies, dass in Ländern wie Frankreich eine Flugticketsteuer eingeführt wurde, mit deren Hilfe entwicklungspolitische Aufgaben zur Umsetzung der UN-Millenniumsziele finanziert werden. Deutschland soll zur Umsetzung des EU-Stufenplans zur Entwicklungsfinanzierung diesem Beispiel folgen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333